Tax Reform 1987

Tax Treatment of Farm Losses

December 1987

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Introduction

The June 18, 1987 White Paper on tax reform put forward several proposals concerning the tax treatment of farm losses. These proposals provided objective tests for determining the extent to which farm losses could be deducted against other sources of income and proposed new accounting rules for farmers.

The White Paper proposals have been the subject of intensive consultations since June. The consultations have been very useful in pointing out the strengths and the weaknesses of the proposals. Because these consultations are not yet complete the government will not proceed with the tax reform proposals for farmers at this time. However, the government is convinced that changes in the tax treatment of farm losses are necessary. Accordingly, the government proposes modifications of the White Paper proposals for further consultation. Consultations will be held immediately to discuss these modifications, as well as the suggestions set out in the report of the Standing Committee of the House of Commons on Finance and Economic Affairs, in order that legislation may be introduced at an early date.

The purpose of this document is to set out the details of the approach which will be discussed in these consultations, and to provide background information on the current issues surrounding the tax treatment of farm losses.

Reasons for the White Paper Proposals

The White Paper proposals concerning the taxation of farm businesses were introduced for two main reasons. The first involved the concern that the special tax provisions available to farmers might be used more often as a tax shelter mechanism by taxpayers with high off-farm incomes. These special farm provisions include cash basis accounting, the $500,000 capital gains exemption for farm property, the full deductibility of carrying charges on farm land, the deductibility of certain land clearing and improvement costs (e.g. tile drainage) as current expenses and an accelerated capital cost allowance rate for certain types of farm buildings.

The use of these special provisions could result in current farming losses being generated through accounting practices which do not necessarily reflect an economic loss and may be used to reduce off-farm income. The prospect of tax free capital gains in combination with the current accounting and tax treatment has increased the attraction in certain parts of the country of farming as a tax shelter mechanism for high income earners.

As reflected in several recent court decisions, the current law does not restrict the benefit of these special tax provisions only to bona fide farm operations. Because of other tax reform measures which will eliminate many existing tax shelter provisions, the use of farming as a tax shelter could increase significantly to the detriment of the agricultural community. This would call into question existing tax policies for agriculture, and could jeopardize the ability of the government to maintain these tax advantages for farmers. The tax reform proposals concerning farming were introduced both to protect the special tax provisions available to agriculture and to maintain the integrity of the tax system.

The second concern involved the need to resolve the uncertainty that surrounds the rules governing the deductibility of farm losses. Section 31 of the Income Tax Act, which contains the restricted farm loss rules, has been a source of difficulty for many years. These rules restrict the amount of farm losses which may be deducted against other sources of income by taxpayers who are in the business of farming but whose "chief source of income for a taxation year is neither farming nor a combination of farming and some other source". These taxpayers, often referred to as "part-time farmers", are currently restricted to a maximum deduction of $5,000 of farm losses incurred in a year against other sources of income.

Whether a taxpayer is in the business of farming at all depends on whether he or she has a "reasonable expectation of profit" from farming activities. This is the basic test for determining whether any activity -- not just farming -- constitutes a business, where losses are deductible for tax purposes, or only a hobby, in which case the deduction of losses is denied.

Unfortunately, the very subjective nature of the "reasonable expectation of profit" and "chief source of income" tests has made them difficult for farmers to comply with and for Revenue Canada to administer. The White Paper contained a proposal to replace section 31 with objective tests concerning the profitability of the farm (the "profit test") and the source of the taxpayer's income (the "gross revenue test"). These tests would allow farmers who are in a loss position in a year to be certain in that year -- and without concern over the result of a future reassessment based on subjective criteria -- of how much of their farm loss could be deducted in that year against their other sources of income.

To provide greater certainty for start-up farmers, a special application of these tests was proposed to allow qualifying beginning farmers to deduct their start-up costs for the first four years of the farm operation without restriction.

It was further proposed that the calculation of positive farm income should continue to preserve the tax benefit of cash accounting, but that the calculation of farm losses deductible against other income be brought closer to generally accepted accounting principles.

The White Paper Proposals

To achieve these objectives, the following measures were proposed in the White Paper:

- Two objective tests concerning the deductibility of farm losses were to be introduced: the profit test to determine whether any farm loss could be deducted, and the gross revenue test to determine whether the loss would be fully deductible or restricted to a maximum of $15,000.

- Special rules were proposed to relieve qualifying start-up farmers from the requirement to meet the profit and gross revenue tests for the first four years of the farm operation.

- Farm income and losses were to be calculated on a modified accrual basis with a cash basis reserve to allow positive farm income to be taxed on a cash basis. This cash basis reserve was to be based on the amount of inventory on hand, accounts receivable and prepaid expenses, less accounts payable, at the end of the year. A special valuation would be provided for race horses and show animals. For the majority of farmers who report positive farm income, these proposals would have retained the tax benefits of cash accounting, although not cash accounting itself.

- Farm losses calculated on the modified accrual basis would be fully deductible against off-farm income by farmers who met both the gross revenue and profit tests.

- Farm losses calculated on the modified accrual basis would be deductible against off-farm income to a maximum of $15,000 by farmers who met the profit test but did not meet the gross revenue test.

The modified accrual accounting proposal was designed to affect the taxes payable by farmers only in years in which they claim cash basis losses. For farmers on a cash basis under the existing system, a deductible loss may be generated by purchasing inventory and supplies, even if this inventory is on hand at the end of the year and has retained its value, leaving the taxpayer's economic position unchanged. Because under the White Paper proposal the cash basis

adjustment could be claimed only to reduce positive farm income to nil but not below, it would not have been possible to generate losses by purchasing inventory or farm supplies. Losses calculated on the modified accrual basis, however, which would have more closely approximated real economic losses, would be available to be deducted against off-farm income.

In recognition of the special circumstances of farmers, however, the White Paper proposal would not have required strict adherence to accrual accounting principles -- for example, the determination of the cost of crops grown or animals born on the farm. For the purposes of valuing inventory at the lower of cost or market value, farmers could have considered the cost of farm-produced inventory to be nil, effectively giving a cash basis write-off, rather than allocating direct and indirect costs of the farm operation to the cost of that inventory.

Consultations Concerning the Proposals

During consultations, it was apparent that there is broad agreement on the principle that taxpayers who are not truly in the business of farming should not have access to farm tax rules to shelter non-farm income. There was also agreement on the need to establish objective tests to determine the deductibility of farm losses, that is to determine who is a bona fide farmer. It was also the consensus that the proposed "three-years-of-seven" profit test was not unreasonable. Technical suggestions to improve this proposal were made.

However, concerns were expressed over the precise mechanism proposed to achieve these objectives. In particular, cash basis accounting is understood and well established in the farming community. Accordingly, the proposal requiring all farmers, including those in a profit position, to use the modified accrual accounting method was felt to be unwarranted. Some farmers were also concerned that modified accrual accounting was the first step towards the total elimination of cash accounting although there was no intention that this would be the case. Another concern was that the proposed gross revenue test for distinguishing between full-time and part-time farmers was not necessary.

New Approach for Consultation

As a result of the concerns raised during consultations, the government has decided to consult further with farm groups, in order to devise more appropriate measures to deal with these issues. In particular, the government understands the desirability of allowing farmers to continue to use the cash basis of accounting. The revised

proposals, therefore, will ensure that the option to use the cash basis of accounting for farm income will be maintained. Nevertheless, to prevent an increase in the use of farm tax shelters, measures must be introduced either to restrict cash basis losses in some manner, such as that proposed by the Commons committee, or to revise cash basis losses in such a way that they more accurately reflect the true operating losses.

Consultations will focus on the Commons committee's recommendation and on the alternative approach described below. As well, the government will consult on suggested improvements to the profit test and the gross revenue test. The approach to be selected will be effective no later than for fiscal periods commencing after December 31, 1988. However, if the consultations are completed quickly, legislation giving effect to these measures could be introduced earlier.

The Profit Test

The Commons committee recommended keeping the "reasonable expectation of profit" test and using "peer review groups" to determine whether a farmer does indeed have a "reasonable" expectation of profit.

Recent court decisions have demonstrated the unsatisfactory nature of the "reasonable expectation of profit" test. As well, there has been support expressed for new objective rules to provide certainty in this regard. The proposed rule that farm operations will be deemed to have a reasonable expectation of profit when they show positive income in three out of seven years has been viewed as not unreasonable in most cases. The government therefore intends to maintain this aspect of the objective profit test.

The profit test would be phased in in the manner provided in the White Paper, except that the transition period will commence at the same time as the new rules take effect.

The White Paper provided that farmers would still be allowed to deduct their farm loss in a year where they did not meet the profit test if they could demonstrate that they have a reasonable expectation of profit from farming on an ongoing basis. Although this would have provided the flexibility to prevent injustice in some cases, concern was expressed during consultations that this would continue the problems associated with the reasonable expectation of profit test. Accordingly, this part of the proposal will be amended to provide that farm losses may be deducted in a year in those circumstances where the taxpayer fails to meet the objective "three-of-seven-year" profit test, only if the taxpayer can demonstrate that he or she had a

reasonable expectation of profit in that year, that is, that he or she would have made a profit in that year in the absence of special circumstances such as drought, depressed prices, ill health, or other similar circumstances.

It is not proposed to accept the recommendation of the Commons committee for the establishment of peer review groups. Farm taxpayers are entitled to have their tax status determined according to the rule of law, as every other taxpayer does, and not by the judgment of other taxpayers. This recommendation would be difficult to reconcile with the confidentiality requirement of the tax law and carry with it the potential for inconsistent determinations in different regions of the country, as well as uncertainty, delay and expense for farm taxpayers. However, the government is prepared to consider creating a special group with farm expertise within Revenue Canada which may consult with Agriculture Canada and which would specialize in farm assessments.

The Gross Revenue Test

The gross revenue test was proposed to restrict the deductibility of the losses of part-time farmers to $15,000 by comparing gross farm sales to off-farm income. Concern was expressed during consultations that this test may be too lenient in some circumstances, and too harsh in others. It was suggested that, even adjusted for inventory and supplies, excessive losses may be generated by part-time farmers in order to shelter off-farm income, particularly during the period before the objective profit test is fully phased in. While the gross revenue test is arbitrary, the Commons committee recommendation to limit farm losses based on the level of off-farm income alone is not without problems for *bona fide* farmers -- particularly in times of low prices or poor climate. Accordingly, the gross revenue test will be the subject of further consultations with farm groups.

Start-up Farmers

The proposal described in the White Paper regarding start-up farmers is open for discussion purposes. That proposal provided that start-up farmers who could demonstrate that they have a reasonable expectation of profit would be exempt from the application of the profit and gross revenue tests for the first four years of the farm operation. As stated earlier, however, the reasonable expectation of profit test is uncertain and does not provide satisfactory criteria with which to evaluate the viability of a farm. Consequently, eligibility for start-up farmer status would require that the taxpayer demonstrate that he or she has a reasonable expectation of meeting the profit test within the first seven years of the operation. In other words, there must be a likelihood that the operation will show a profit, as it

would ultimately be required to do, in three of the first seven years. The method for demonstrating such an expectation will be the subject of further consultations.

The restriction on start-up farmer status to taxpayers who will ultimately be able to meet the profit test is intended to discourage the use of the generous provisions for start-up farmers as a new tax shelter vehicle. It is neither in the best interests of farmers nor the tax system to provide an incentive for speculators and other investors to get into farming strictly to benefit from the special tax provisions and to get out again after extracting the maximum tax advantage. Other restrictions on eligibility are also proposed to prevent the misuse of the start-up farmer exemption. For example, trusts would not be eligible for start-up farmer status, and eligibility would be limited to persons actively engaged in the day-to-day operation of the business or to family farm corporations where at least 2/3 of the shares are owned by persons who are so engaged. Similarly, the limited partnership at-risk rules would be extended to farm losses.

Calculation of Farm Income and Losses

The Commons Committee Approach

In substitution for the modified accrued accounting proposal in the White Paper, the Commons committee recommended that farmers be allowed to continue to use cash basis accounting but that the deduction for cash basis losses be restricted to a maximum of $10,000, and that this limit be reduced by $1 for each $2 of off-farm income in excess of $30,000. As a result, no cash basis farm losses would be deductible by farmers who had off-farm income in excess of $50,000. The committee recommended that no restriction apply to the deduction of farm losses calculated on an accrual basis but that a choice by a taxpayer to report on that basis in one year could not thereafter be changed.

The government does have some concerns with the introduction of a limit on the deductibility of cash basis losses based upon a formula approach as recommended by the Commons committee. The government is concerned that such an approach may unduly restrict the losses of *bona fide* farmers who account on a cash basis, and would force many farmers with real losses to choose full accrual accounting without any opportunity to use cash basis accounting, to their possible detriment.

Alternative Approach

As another alternative the government intends to seek the views of farm organizations concerning a proposal which would revise losses calculated on a cash basis to more accurately reflect real economic losses. Under this proposal, all farmers may continue to account on the cash basis, with special measures that would apply only where a cash basis loss is generated. In such cases, it is proposed that an inventory adjustment would be required, which would operate in a manner similar to the existing flexible livestock inventory provisions as found in the Income Tax Act.

The flexible livestock inventory provisions allow taxpayers who account on the cash basis to elect to increase their income from a farming business, or decrease their loss, by any amount not exceeding the fair market value of their livestock inventory on hand at the end of the year. A deduction of an equal amount is then taken in the next year. This election was introduced in recognition of the fact that cash basis losses may be generated by farmers simply by acquiring livestock, and that farmers should not be compelled to claim cash basis losses if it is not to their advantage to do so. This provision allows farmers to show sufficient income in the year to use other tax deductions and credits, and to moderate the wide fluctuations in farm profits and losses that can result from the use of cash accounting.

The proposal for an inventory adjustment would require that a loss calculated on the cash basis be reduced or eliminated to the extent that the farmer still has on hand certain inventory, the cost of which was deducted in the year or a previous year. The adjustment would apply to purchased supplies on hand such as feed, seed and fertilizer and to livestock inventory. Accordingly it would not apply to crops in the field or harvested crops. Losses could only be deducted to the extent that they exceed the cost or value of such inventory on hand at the end of the year. Any loss or portion of a loss disallowed in one year because of the inventory adjustment would be carried forward and deducted in calculating income for the next year.

Inventory and supplies that are subject to this rule would be valued for the purposes of this adjustment at the lower of cost or fair market value. An exception would be provided, however, for the valuation of horses. Because of the difficulty in determining the fair market value of these animals, horses would generally be valued at cost. An exception would be made, however, in a year in which a taxpayer could demonstrate that a horse had declined in value below cost, but in no case could this reduction be more than 10 per cent of the cost of the horse for each year that it was owned by the taxpayer. While the White Paper proposal recommended a 20 per cent

allowable reduction, this reduction was suggested in the context of a $15,000 loss limitation. Should a loss limitation be maintained as part of a gross revenue test the allowable reduction could be set at 20 per cent annually.

No special method of valuation would apply to show animals. Consultations on the White Paper proposal concerning show animals indicated that, although very few animals would fall into this show animal category, the provision might cause uncertainty concerning the proper method of valuation for animals which are shown for the purpose only of increasing their value for breeding purposes.

The following simple examples illustrate how the adjustment would operate.

1. Farmer A has a cash basis profit of $10,000 in a particular year. However, farmer A purchased $15,000 worth of livestock inventory. These animals are still on hand at the end of the year and are still worth $15,000.

   In the next year he sells them for $15,000 and has no inventory on hand at the end of the year.

   A. The Current System: Cash Accounting

      (i) Year One

Cash Profit Before Acquisitions	$10,000
Livestock Purchases	($15,000)
Cash Loss	($5,000)

      (ii) Year Two

Cash Profit	$15,000

   B. The Proposed System: Cash Accounting With Inventory Adjustment

      (i) Year One

Cash Profit Before Acquisitions	$10,000
Livestock Purchases	($15,000)
Cash Loss	($5,000)
Inventory Adjustment	$5,000
Farm Income	$0*

* Note that farmer A would still have the option of generating positive farm income through the flexible livestock inventory election in order to utilize his other deductions and personal credits.

(ii) Year Two

Cash Profit	$15,000
Previous Year's Inventory Adjustment	($5,000)
Farm Income	$10,000

2. Farmer B has an operating loss of $15,000 in a particular year. During the year farmer B purchases $15,000 worth of livestock inventory. Prior to the end of the year one-half of these animals are sold and the proceeds are reflected in the operating loss. The other half are still on hand and have retained their value, and are sold in the next year for $7,500.

A. The Current System: Cash Accounting

(i) Year One

Cash Loss Before Acquisitions	($15,000)
Livestock Purchases	($15,000)
Cash Loss	($30,000)

(ii) Year Two

Cash Profit	$7,500

B. The Proposed System: Cash Accounting With Inventory Adjustment

(i) Year One

Cash Loss Before Acquisitions	($15,000)
Livestock Purchases	($15,000)
Cash Loss	($30,000)
Inventory Adjustment	$7,500
Deductible Farm Loss	($22,500)

(ii) Year Two

Cash Profit	$7,500
Previous Year's Inventory Adjustment	($7,500)
Farm Income	$0

3. Farmer C has a cash basis profit of $25,000 before the deduction of $30,000 in interest expenses. However, farmer C purchases $10,000 worth of livestock inventory and $10,000 worth of supplies. Both the livestock and the supplies are still on hand at the end of the year and are still worth a total of $20,000.

In the next year, he sells the livestock for $10,000 and uses all of the supplies in his farm operation.

A. The Current System: Cash Accounting

(i) Year One

Cash Profit	$25,000
Interest Expense	($30,000)
Cash Loss Before Acquisitions	($5,000)
Purchases of Livestock and Supplies	($20,000)
Cash Loss	($25,000)

(ii) Year Two

Cash Profit	$10,000

B. The Proposed System: Cash Accounting With Inventory Adjustment

(i) Year One

Cash Profit	$25,000
Interest Expense	($30,000)
Cash Loss Before Acquisitions	($5,000)
Purchases of Livestock and Supplies	($20,000)
Cash Loss	($25,000)
Inventory Adjustment	$20,000
Deductible Farm Loss	($5,000)

(ii) Year Two

Cash Profit	$10,000
Previous Year's Inventory Adjustment	($20,000)
Deductible Farm Loss	($10,000)

4. Farmer D has a cash basis loss in each of three years of $5,000. However, farmer D purchased a racehorse for $25,000 in the first year and sold the horse for $15,000 in the third year.

A. The Current System: Cash Accounting

(i) Year One

Cash Loss Before Acquisitions	($5,000)
Racehorse purchase	($25,000)
Cash Loss	($30,000)

(ii) Year Two

Cash Loss	($5,000)

(iii) Year Three

Cash Profit	$10,000

B. The Proposed System: Cash Accounting With Inventory Adjustment

(i) Year One

Cash Loss Before Acquisitions	($5,000)
Racehorse Purchase	($25,000)
Cash Loss	($30,000)
Inventory Adjustment	$25,000
Deductible Farm Loss	($5,000)

(ii) Year Two

The racehorse is still on hand at the end of the year and farmer D can demonstrate that the horse has declined in value. The maximum allowable decline in value for horses would be 10 per cent. Accordingly, the value of the horse this year for the purpose of the inventory adjustment mechanism would be $22,500.

Cash Loss	($5,000)
Previous Year's Inventory Adjustment	($25,000)
Cash Loss	($30,000)
Inventory Adjustment	$22,500
Deductible Farm Loss	($7,500)

(iii) Year Three

Cash Profit	$10,000
Previous Year's Inventory Adjustment	($22,500)
Deductible Farm Loss	($12,500)

Had the horse not declined in value in the second year, the result in years two and three would have been as follows:

Year Two	
Cash Loss	($5,000)
Previous Year's Inventory Adjustment	($25,000)
Cash Loss	($30,000)
Inventory Adjustment	$25,000
Deductible Farm Loss	($5,000)
Year Three	
Cash Profit	$10,000
Previous Year's Inventory Adjustment	($25,000)
Deductible Farm Loss	($15,000)

Note that the total loss over the three years ($25,000) would have been $15,000 except that the horse was purchased for $25,000 and sold for $15,000.

As demonstrated by these examples, total farm income or loss remains the same over time, with fluctuations in farm income being less pronounced under the new proposal.

Clearly, however, a transitional provision is necessary with respect to the build-up of livestock inventory and supplies from years before the introduction of the proposed new rules which would be on hand and awaiting use or sale. In the absence of transitional relief, the requirement to adjust cash basis losses for this inventory might have the effect of requiring an adjustment of losses under the new rules for the cost of inventories that were acquired before the new system is introduced. This could have the effect of disallowing current operating losses for some farmers in the early years of the new system.

There are three possible ways of providing such transitional relief. These will also be the subject of consultations concerning the inventory adjustment proposal. The first two methods would require farmers to take an inventory of livestock and supplies at the beginning of the new system. Only inventory the cost of which was deducted after that date would be subject to an inventory adjustment provision.

The first method would require farmers to take note of which specific items of inventory are included in this opening inventory. Farmers would have to trace this inventory until it was ultimately sold or expended in the farm operation. This would be inconvenient and, in some cases, impossible.

The second method would require farmers to value their opening inventory. Only the value of year-end inventory and supplies in excess of that opening value would be subject to the inventory adjustment provision. The problem with this method is that this value would be carried forward indefinitely, even though the inventory might no longer be on hand. It would be possible to avoid the application of the new provision by ensuring that the total value of livestock and supplies on hand never dropped below that opening value. As well, because it would be possible for taxpayers to acquire significant inventories and supplies under the old system, report a large loss, and thereby defer indefinitely an equivalent amount of income, this method is susceptible to abuse. It is, therefore, not a practical approach.

The third, and recommended alternative, would not require farmers to take an opening inventory. In order to provide for the impact of the adjustment for inventory which is already on hand, the requirement to reduce cash basis losses would be phased-in over the first four years after the introduction of the new provision (for example, to reduce the amount of the inventory adjustment, from what it would otherwise be, by $15,000 in the first year and $12,000, $9,000 and $5,000 in the three subsequent years, respectively). The following examples illustrate how this transitional provision would operate.

1. Farmer A has a cash basis profit of $10,000, before the deduction of interest expense and livestock purchases, in the first year to which the inventory adjustment provision applies. Farmer A had interest expenses of $15,000 and purchased $30,000 worth of livestock of which $20,000 was on hand at the end of the year.

Cash Profit	$10,000
Interest Expense	($15,000)
Cash Loss Before Acquisitions	($5,000)
Livestock Purchases	($30,000)
Cash Loss	($35,000)
Inventory Adjustment ($20,000 - $15,000)	$5,000
Deductible Farm Loss	($30,000)

2. Farmer B has a cash profit of $20,000 before the deduction of interest expense and livestock purchases. He has interest expenses of $45,000. He purchases livestock worth $10,000 in the year, but also still has on hand livestock the cost of which was deducted in earlier years, for a total of $25,000 of this inventory on hand at the end of the year. It is the first year of the new system.

Cash Profit	$20,000
Interest Expense	($45,000)
Cash Loss Before Acquisitions	($25,000)
Livestock Purchases	($10,000)
Cash Loss	($35,000)
Inventory Adjustment ($25,000 - $15,000)	$10,000
Deductible Farm Loss	($25,000)

Conclusion

The Government is committed to ensuring that the tax system is fair and equitable to farmers. In order to maintain the existing benefits available to agriculture, however, the tax system must be changed to ensure that these benefits are not applied to other sources of income. Consultations will be held in an attempt to achieve a consensus on the appropriate mechanism to be introduced to accomplish this result in order that the goals of tax reform for farmers may be met in a manner that is understood and accepted by the farm community.

Réforme fiscale 1987

Régime fiscal des pertes agricoles

Décembre 1987

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Introduction

Le Livre blanc du 18 juin 1987 sur la réforme fiscale présentait plusieurs propositions touchant le régime fiscal des pertes agricoles. Ces propositions prévoyaient des critères objectifs pour déterminer dans quelle mesure les pertes agricoles pouvaient être déduites des autres sources de revenus et exposaient de nouvelles règles comptables à l'usage des agriculteurs.

Les propositions du Livre blanc ont fait l'objet de consultations intensives depuis juin. Ces consultations ont joué un rôle très utile en soulignant les points forts et les faiblesses des propositions. Comme elles ne sont pas encore terminées, le gouvernement ne donnera pas suite immédiatement aux propositions de réforme fiscale touchant les agriculteurs. Il est cependant convaincu que les changements prévus du régime fiscal des pertes agricoles sont nécessaires. En conséquence, le gouvernement propose, à des fins de consultation, des modifications des propositions du Livre blanc. Des consultations seront entreprises sur le champ au sujet de ces modifications, ainsi que des propositions qui sont exposées dans le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances et les affaires économiques, pour permettre de présenter un projet de loi prochainement.

Ce document a pour objet d'exposer les détails de la méthode qui sera étudiée lors de ces consultations et de fournir des renseignements de fond sur les questions que pose à l'heure actuelle le régime fiscal des pertes agricoles.

Justification des propositions du Livre blanc

Les propositions exposées dans le Livre blanc au sujet du régime fiscal des entreprises agricoles ont été présentées pour deux raisons principales. La première tient à la crainte que les dispositions spéciales offertes aux agriculteurs ne risquent d'être utilisées plus souvent comme abri fiscal par des contribuables ayant d'importants revenus non agricoles. Parmi ces dispositions spéciales figurent la comptabilité de caisse, l'exonération de $500,000 des gains en capital tirés de biens agricoles, la déductibilité intégrale des frais de détention de terres agricoles, la déductibilité de certains frais de défrichage et d'amélioration des terres (par exemple : le coût d'un réseau de drainage) à titre de dépenses courantes et l'amortissement accéléré de certaines catégories de bâtiments agricoles.

Le recours à ces dispositions spéciales pourrait permettre de créer des pertes agricoles courantes au moyen de pratiques comptables qui ne reflètent pas nécessairement une perte économique et peuvent servir à réduire un revenu non agricole. La perspective de réaliser

des gains en capital en franchise d'impôt, jointe aux régimes comptable et fiscal actuels, a accru l'attrait de l'agriculture en tant qu'abri fiscal pour les contribuables ayant d'importants revenus, dans certaines régions du pays.

Comme l'indiquent plusieurs jugements récents, la loi actuelle ne réserve pas ces dispositions fiscales spéciales aux véritables exploitants agricoles. En raison des autres mesures de réforme fiscale qui élimineront bien des mécanismes actuels d'abri fiscal, le recours à l'agriculture comme abri fiscal risque d'augmenter sensiblement au détriment du secteur agricole. Cela remettra en cause les politiques fiscales appliquées actuellement à l'agriculture et pourrait compromettre la capacité du gouvernement de maintenir ces avantages fiscaux en faveur des agriculteurs. Les propositions de la réforme fiscale qui portent sur l'agriculture ont été présentées à la fois pour protéger les dispositions spéciales offertes à l'agriculture et pour maintenir l'intégrité du régime fiscal.

La seconde préoccupation tient à la nécessité de dissiper les incertitudes entourant les règles qui régissent la déductibilité des pertes agricoles. L'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui régit les pertes agricoles restreintes, est une source de difficultés depuis bien des années. Ces règles limitent les pertes agricoles susceptibles d'être déduites des autres sources de revenu par les contribuables qui pratiquent l'agriculture mais dont le revenu «ne provient principalement ni de l'agriculture ni d'une combinaison de l'agriculture et de quelque autre source». Ces contribuables, qu'on appelle souvent «agriculteurs à temp partiel», ne peuvent déduire actuellement de leurs autres sources de revenu plus de $5,000 de pertes agricoles subies au cours d'une année.

La question de savoir si un contribuable est un agriculteur dépend de l'existence d'un «espoir raisonnable de tirer un profit» de l'agriculture. C'est là le critère essentiel permettant de déterminer si une activité quelconque -- et pas seulement l'agriculture -- constitue une entreprise, dont les pertes sont déductibles fiscalement, ou uniquement un passe-temps, qui ne donne droit à aucune déduction des pertes.

Malheureusement, le caractère très subjectif des critères «d'espoir raisonnable de profit» et de «principale source de revenu» pose des difficultés aux agriculteurs pour l'observation de ces règles et à Revenu Canada pour leur application. Le Livre blanc proposait de remplacer l'article 31 par des critères objectifs portant sur la rentabilité de l'exploitation agricole (le «critère de rentabilité») et l'origine du revenu du contribuable (le «critère de recettes brutes»). Ces critères permettraient aux agriculteurs qui subissent une perte d'être certains, cette année-là -- et sans avoir à

s'inquiéter des résultats d'une future nouvelle cotisation fondée sur des critères subjectifs -- du montant déductible de leur perte agricole au cours de l'année à l'égard des autres sources de revenu.

Pour fournir plus de certitude aux agriculteurs débutants, on proposait une méthode spéciale d'application de ces critères pour permettre aux personnes admissibles qui se lancent dans l'agriculture de déduire leurs frais de démarrage pendant les quatre premières années de l'exploitation agricole sans aucune restriction.

On proposait de plus que le calcul des revenus agricoles positifs continue de donner droit aux avantages fiscaux de la comptabilité de caisse, mais que la détermination des pertes agricoles déductibles des autres revenus soit rendue plus conforme aux principes comptables généralement reconnus.

Propositions du Livre blanc

Pour atteindre ces objectifs, le Livre blanc proposait les mesures suivantes :

- Deux critères objectifs portant sur la déductibilité des pertes agricoles devaient être institués : le critère de rentabilité, pour déterminer si une perte agricole pourrait être déduite, et le critère de recettes brutes, pour déterminer si la perte serait entièrement déductible ou limitée à $15,000 au maximum.

- Des règles spéciales étaient proposées afin de dispenser les agriculteurs débutants admissibles de l'obligation de satisfaire aux critères de rentabilité et de recettes brutes pendant les quatre premières années d'exploitation.

- Les revenus et les pertes agricoles devaient être calculés selon une méthode modifiée de comptabilité d'exercice, avec une réserve de comptabilité de caisse permettant d'imposer les revenus agricoles positifs conformément à cette dernière. Cette réserve en comptabilité de caisse devait être fondée sur les stocks existants, les comptes créditeurs et les dépenses payées d'avance, moins les comptes débiteurs, à la fin de l'année. Une évaluation spéciale était prévue pour les chevaux de course et les animaux de concours. Pour la majorité des agriculteurs qui déclarent un revenu agricole positif, ces propositions auraient maintenu les avantages fiscaux offerts par la comptabilité de caisse, mais non l'application de cette dernière.

- Les pertes agricoles calculées selon la méthode modifiée de comptabilité d'exercice seraient entièrement déductibles des revenus non agricoles par les agriculteurs qui satisfont aux deux critères de recettes brutes et de rentabilité.

- Les pertes agricoles calculées selon la méthode modifiée de comptabilité d'exercice seraient déductibles des revenus non agricoles à concurrence de $15,000 par les agriculteurs qui répondraient au critère de rentabilité, et non à celui des recettes brutes.

La proposition de comptabilité d'exercice modifiée visait l'impôt à payer par les agriculteurs seulement au cours des années où ils déclareraient des pertes en comptabilité de caisse. Les agriculteurs qui suivent la comptabilité de caisse dans le régime actuel peuvent créer une perte déductible en achetant des articles de stock et des fournitures, même si ces derniers sont à leur disposition à la fin de l'année et ont gardé leur valeur, laissant la situation économique du contribuable inchangée. Étant donné que, d'après la proposition du Livre blanc, le redressement de comptabilité de caisse ne pourrait être réclamé que pour ramener un revenu agricole positif à zéro, mais non pour le rendre négatif, il serait impossible de produire des pertes en achetant des articles de stock et des fournitures agricoles. Cependant, les pertes calculées selon la méthode modifiée de comptabilité d'exercice, qui refléteraient plus fidèlement les pertes économiques réelles, pourraient être déduites des revenus non agricoles.

Toutefois, pour tenir compte de la situation particulière des agriculteurs, les propositions du Livre blanc n'auraient pas imposé une observation rigoureuse des principes de comptabilité d'exercice -- par exemple, la détermination du coût des récoltes produites ou des animaux nés à la ferme. Pour évaluer leurs stocks au moindre de leur coût ou de leur valeur marchande, les agriculteurs auraient pu considérer le coût des stocks produits à la ferme comme nul, ce qui, en fait, leur aurait donné droit à une déduction en comptabilité de caisse, au lieu d'imputer les frais directs et indirects de l'exploitation agricole au coût de ces stocks.

Consultations relatives aux propositions

Il est ressorti des consultations que le principe selon lequel les contribuables qui ne sont pas de véritables agriculteurs ne devraient pas pouvoir bénéficier des règles fiscales applicables à l'agriculture pour protéger des revenus non agricoles, a recueilli un large appui. On a également convenu de la nécessité d'établir des critères objectifs pour déterminer la déductibilité des pertes agricoles,

c'est-à-dire pour déterminer les agriculteurs véritables. On s'est également entendu pour dire que le critère proposé de rentabilité «trois ans sur sept» n'était pas déraisonnable. Des points techniques visant à améliorer cette proposition ont été formulés.

On se préoccupait cependant du mécanisme précis proposé pour atteindre ces objectifs. Plus particulièrement, la comptabilité de caisse est bien comprise et bien établie dans le monde agricole. Par conséquent, la proposition d'obliger tous les agriculteurs, y compris ceux dont l'exploitation est bénéficiaire, à appliquer une méthode modifiée de comptabilité d'exercice était considérée comme injustifiée. Certains agriculteurs craignaient aussi qu'une méthode modifiée de comptabilité d'exercice ne soit une première étape vers l'élimination totale de la comptabilité de caisse, bien que cela n'entrait pas dans les intentions du gouvernement. On craignait également que le critère de recettes brutes proposé pour distinguer les agriculteurs à plein temps et à temps partiel ne soit pas nécessaire.

Nouvelle approche proposée pour les consultations

À la suite des préoccupations exprimées lors des consultations, le gouvernement a décidé de poursuivre la consultation des groupes agricoles afin d'élaborer des mesures permettant de mieux régler ces questions. Il comprend en particulier qu'il est souhaitable de permettre aux agriculteurs de continuer à utiliser la comptabilité de caisse. En conséquence, les propositions révisées assureront le maintien de la possibilité d'utiliser la comptabilité de caisse pour calculer les revenus agricoles. Néanmoins, pour éviter un recours accru aux abris fiscaux agricoles, il faut instituer des mesures visant soit à restreindre d'une façon quelconque les pertes établies en comptabilité de caisse, comme l'a proposé le Comité de la Chambre des communes, soit à réviser les pertes en comptabilité de caisse de façon qu'elles reflètent plus fidèlement les pertes d'exploitation véritables.

Les consultations seront axées sur la recommandation du Comité de la Chambre des communes et sur la méthode de rechange décrite ci-après. Le gouvernement consultera aussi les intéressés sur les améliorations proposées des critères de rentabilité et de recettes brutes. La méthode à choisir s'appliquera au plus tard aux exercices commençant après le 31 décembre 1988. Cependant, si les consultations sont menées à bien rapidement, un projet de loi incorporant ces mesures pourrait être présenté plus tôt.

Critère de rentabilité

Le Comité de la Chambre des communes a recommandé qu'on garde le critère «d'espoir raisonnable de profit» et de recourir à des «groupes d'examen par les pairs» pour déterminer si un agriculteur a effectivement un «espoir raisonnable de profit».

Des jugements rendus récemment par les tribunaux ont démontré le caractère insatisfaisant du critère «d'espoir raisonnable de profit». Certains ont également exprimé leur appui à de nouvelles règles objectives qui apporteraient une certitude dans ce domaine. La règle proposée, selon laquelle une exploitation agricole sera réputée présenter un espoir raisonnable de profit lorsqu'elle a un revenu positif pendant trois années sur sept, n'a pas été jugée déraisonnable dans la plupart des cas. Le gouvernement se propose donc de maintenir cet aspect du critère objectif de rentabilité.

Le critère de rentabilité serait mis en oeuvre progressivement de la façon proposée dans le Livre blanc, sauf que la période de transition commencerait à la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles.

Le Livre blanc proposait de permettre aux agriculteurs de continuer à déduire leurs pertes agricoles au cours d'une année où ils ne satisferaient pas au critère de rentabilité, s'ils pouvaient démontrer qu'ils pouvaient normalement s'attendre à tirer un profit de l'agriculture. Cela aurait offert la souplesse suffisante pour éviter des injustices dans certains cas, mais on a exprimé la crainte, au cours des consultations, que cela ne fasse persister les problèmes posés par le critère d'espoir raisonnable de profit. En conséquence, cette partie de la proposition sera modifiée pour stipuler qu'une perte agricole pourra être déduite dans une année, lorsque le contribuable ne satisfait pas au critère objectif de rentabilité «trois années sur sept», uniquement s'il peut démontrer qu'il avait un espoir raisonnable de profit au cours de cette année-là, c'est-à-dire qu'il aurait réalisé un profit au cours de l'année en question en l'absence de circonstances particulières comme une sécheresse, la faiblesse des prix, la maladie ou d'autres facteurs du même genre.

On ne propose pas d'accepter la recommandation du Comité de la Chambre des communes, qui voulait établir des groupes d'examen par les pairs. Les agriculteurs sont en droit de s'attendre à ce que leur situation fiscale soit déterminée d'après les règles de droit, au même titre que les autres contribuables, et non par les jugements d'autres contribuables. Cette recommandation serait difficile à reconcilier avec l'exigence de confidentialité de la loi fiscale et elle présente le risque que des décisions incohérentes soient rendues selon les régions du pays, de même que des risques d'incertitude, de retard et de frais pour les agriculteurs.

Le gouvernement est cependant disposé à envisager la création, à Revenu Canada, d'un groupe spécial doté de compétences en agriculture, qui pourrait consulter Agriculture Canada et se spécialiserait dans les cotisations d'impôt d'agriculteurs.

Critère de recettes brutes

On a proposé le critère de recettes brutes afin de limiter à $15,000 la déductibilité des pertes des agriculteurs à temps partiel, au moyen d'une comparaison entre les ventes agricoles brutes et le revenu non agricole. Certains ont exprimé la crainte, lors des consultations, que ce critère ne soit peut-être pas assez rigoureux dans certains cas et trop dans d'autres. On a émis l'opinion que, même en tenant compte des stocks et des fournitures, des agriculteurs à temps partiel puissent créer des pertes excessives afin d'abriter de l'impôt des revenus non agricoles, en particulier pendant la période précédant la mise en application complète du critère objectif de rentabilité. Le critère de recettes brutes est arbitraire, mais la recommandation du Comité de la Chambre des communes de limiter les pertes agricoles en fonction d'un revenu non agricole uniquement ne va pas sans problème pour les agriculteurs véritables, notamment en périodes de prix déprimés ou de conditions atmosphériques défavorables. Aussi le critère de recettes brutes fera-t-il l'objet de nouvelles consultations auprès des groupes agricoles.

Agriculteurs débutants

La proposition décrite dans le Livre blanc au sujet des agriculteurs débutants peut être débattue. Elle prévoyait que les agriculteurs débutants qui pouvaient faire la preuve d'un espoir raisonnable de profit seraient dispensés de l'application des critères de rentabilité et de recettes brutes pendant les quatre premières années d'exploitation. Cependant, comme il a déjà été indiqué, le critère d'espoir raisonnable de profit est incertain et ne fournit pas de lignes de conduite satisfaisantes pour évaluer la viabilité d'une exploitation agricole. Par conséquent, pour établir son admissibilité, un agriculteur débutant devrait démontrer qu'il peut raisonnablement s'attendre à satisfaire au critère de rentabilité dans les sept premières années d'exploitation. Autrement dit, il faudrait qu'il y ait des chances que l'exploitation soit bénéficiaire, comme elle devrait finalement l'être, au cours de trois des sept premières années. La méthode à employer pour démontrer l'existence de cet espoir fera l'objet d'autres consultations.

La limitation de l'accès au statut d'agriculteur débutant aux contribuables qui, à terme, seront en mesure de satisfaire au critère de rentabilité, vise à dissuader les contribuables d'utiliser les dispositions avantageuses offertes aux agriculteurs débutants comme

nouvel abri fiscal. Il n'est ni dans l'intérêt des agriculteurs, ni dans celui du régime, d'encourager les spéculateurs et autres investisseurs à se lancer dans l'agriculture uniquement pour bénéficier de dispositions fiscales particulières, pour quitter ce secteur après en avoir tiré tous les avantages fiscaux possibles. On propose également d'autres conditions d'admissibilité afin d'éviter les abus de l'exemption accordée aux agriculteurs débutants. Par exemple, les fiducies n'auront pas droit au statut d'agriculteur débutant, et l'admissibilité serait limitée aux personnes qui prennent une part active à l'exploitation quotidienne de l'entreprise ou à des sociétés agricoles familiales dont au moins les deux tiers des actions appartiennent à des personnes qui participent activement aux activités quotidiennes. De même, les règles sur la fraction à risques imposées aux sociétés en commandite seraient étendues aux pertes agricoles.

Calcul du revenu et des pertes agricoles

Approche du Comité de la Chambre des communes

À la place de la proposition de comptabilité d'exercice modifiée exposée dans le Livre blanc, le Comité de la Chambre des communes a recommandé qu'on permette aux agriculteurs de continuer à utiliser la comptabilité de caisse mais que la déduction des pertes en comptabilité de caisse soit limitée à $10,000 et que ce plafond soit réduit de la moitié des revenus non agricoles dépassant $30,000. Par conséquent, aucune perte agricole calculée en comptabilité de caisse ne serait déductible par les agriculteurs qui ont un revenu non agricole supérieur à $50,000. Le Comité recommandait qu'aucune restriction ne s'applique à la déduction des pertes agricoles calculées en comptabilité d'exercice, mais que, si le contribuable choisissait de déclarer ses résultats en comptabilité d'exercice au cours d'une année, il ne puisse changer de méthode ensuite.

Le gouvernement a certaines réserves au sujet de l'utilisation d'une formule pour limiter la déductibilité des pertes en comptabilité de caisse, comme l'a recommandé le Comité de la Chambre des communes. Le gouvernement craint qu'une méthode de ce genre ne limite trop la déduction des pertes des agriculteurs véritables qui utilisent la comptabilité de caisse et n'oblige un grand nombre d'agriculteurs qui subissent des pertes réelles à choisir l'utilisation complète de la comptabilité d'exercice sans possibilité de suivre la comptabilité de caisse, peut-être à leur détriment.

Méthode de rechange

À titre de solution de rechange, le gouvernement se propose de solliciter l'opinion des organismes agricoles sur une proposition de révision des pertes calculées en comptabilité de caisse afin de

refléter plus fidèlement les pertes économiques réelles. Cette proposition permettrait à tous les agriculteurs de continuer à suivre la comptabilité de caisse, des mesures spéciales s'appliquant uniquement lorsqu'une perte serait produite en comptabilité de caisse. On propose que, dans ce cas, il soit calculé un rajustement au titre des stocks qui fonctionnerait de la même façon que les dispositions souples qui régissent actuellement les stocks de bétail dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les dispositions souples régissant les stocks de bétail permettent aux contribuables qui suivent la comptabilité de caisse de choisir d'augmenter le revenu qu'ils tirent d'une entreprise agricole, ou de diminuer leur perte d'un montant quelconque ne dépassant pas la juste valeur marchande des animaux qu'ils détiennent à la fin de l'année. Une déduction d'un montant égal est effectuée l'année suivante. Ce choix a été prévu pour tenir compte du fait qu'un agriculteur peut créer une perte en comptabilité de caisse uniquement en achetant des animaux, et qu'il ne devrait pas être obligé de réclamer une perte en comptabilité de caisse si cela n'est pas à son avantage. Cette disposition permet aux agriculteurs de déclarer au cours de l'année un revenu suffisant pour pouvoir se prévaloir d'autres déductions fiscales ou crédits d'impôt, et atténuer les importantes fluctuations de profits et de pertes agricoles qui peuvent résulter de la comptabilité de caisse.

La proposition de rajustement au titre des stocks obligerait à réduire ou à éliminer une perte calculée en comptabilité de caisse dans la mesure où l'agriculteur détiendrait certains articles de stock dont le coût aurait été déduit dans l'année ou au cours d'une année précédente. Le rajustement s'appliquerait aux fournitures achetées qui sont en stock, par exemple les aliments pour bétail, les semences, les engrais et les animaux de ferme. Il ne s'appliquerait donc pas aux cultures sur pied ou récoltées. Les pertes pourraient être déduites uniquement dans la mesure où elles dépasseraient le coût ou la valeur des stocks détenus en fin d'année. Toute perte ou partie d'une perte qui ne serait pas déductible au cours d'une année à cause du rajustement relatif aux stocks serait reportée et déduite dans le calcul du revenu de l'année suivante.

Les stocks et les fournitures assujettis à cette règle seraient évalués, aux fins de ce rajustement, à leur coût ou à leur juste valeur marchande, le moindre des deux étant retenu. Une exception serait toutefois prévue dans le cas des chevaux. Comme il est difficile de déterminer leur juste valeur marchande, les chevaux seraient généralement évalués à leur prix coûtant. On prévoirait cependant une exception au cours d'une année où le contribuable pourrait démontrer que la valeur d'un cheval est devenue inférieure à son coût, mais cette réduction ne pourrait en aucun cas dépasser

10 pour cent du coût du cheval pour chaque année où il a appartenu au contribuable. Le Livre blanc proposait certes une réduction admissible de 20 pour cent, mais ce chiffre avait été recommandé dans le contexte d'une limitation des pertes à $15,000. Si la limitation des pertes était maintenue dans le cadre d'un critère de recettes brutes, la réduction admissible pourrait être fixée à 20 pour cent par an.

Aucune méthode spéciale d'évaluation ne s'appliquerait aux animaux de concours. Les consultations menées à ce sujet après le Livre blanc ont indiqué que, bien que très peu d'animaux relèvent de cette catégorie, la disposition pourrait créer des incertitudes au sujet de la méthode d'évaluation à appliquer à des animaux qui sont présentés dans des concours uniquement pour accroître leur valeur de reproduction.

Les exemples simples exposés ci-après illustrent le fonctionnement du rajustement.

1. L'agriculteur A a un bénéfice, en comptabilité de caisse, de $10,000 au cours d'une année. Il a cependant acheté pour $15,000 d'animaux de ferme. En fin d'année, il détient encore ces animaux, qui valent toujours $15,000.

   L'année suivante, il les vend $15,000 et ne détient plus aucun animal en fin d'année.

   A. Règles actuelles : comptabilité de caisse

      (i) Première année

Bénéfice (caisse) avant achats	$10,000
Achats d'animaux	($15,000)
Perte (caisse)	($5,000)

      (ii) Deuxième année

Bénéfice (caisse)	$15,000

B. Règles proposées : comptabilité de caisse avec rajustement au titre des stocks

(i) Première année

Bénéfice (caisse) avant achats	$10,000
Achats d'animaux	($15,000)
Perte (caisse)	($5,000)
Rajustement au titre des stocks	$5,000
Revenu agricole	$0*

* À noter que l'agriculteur A garderait la possibilité de produire un revenu agricole positif grâce au choix des dispositions souples relatives aux animaux de ferme, afin d'utiliser ses autres déductions et crédits personnels.

(ii) Deuxième année

Bénéfice (caisse)	$15,000
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($5,000)
Revenu agricole	$10,000

2. L'agriculteur B a une perte d'exploitation de $15,000 au cours d'une année. Pendant l'année, il achète pour $15,000 d'animaux de ferme. Avant la fin de l'année, il vend la moitié de ces animaux, dont le produit est pris en compte dans la perte d'exploitation. L'agriculteur détient l'autre moitié des animaux, qui ont gardé leur valeur, avant de les vendre $7,500 l'année suivante.

A. Règles actuelles : comptabilité de caisse

(i) Première année

Perte (caisse) avant achats	($15,000)
Achats d'animaux	($15,000)
Perte (caisse)	($30,000)

(ii) Deuxième année

Bénéfice (caisse)	$7,500

B. Règles proposées : comptabilité de caisse avec rajustement au titre des stocks

(i) Première année

Perte (caisse) avant achats	($15,000)
Achats d'animaux	($15,000)
Perte (caisse)	($30,000)
Rajustement au titre des stocks	$7,500
Perte agricole déductible	($22,500)

(ii) Deuxième année

Bénéfice (caisse)	$7,500
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($7,500)
Revenu agricole	$0

3. L'agriculteur C a un bénéfice de $25,000 en comptabilité de caisse avant déduction de $30,000 de frais d'intérêt. Il achète cependant pour $10,000 d'animaux de ferme et $10,000 de fournitures. En fin d'année, il détient encore les animaux et les fournitures, qui valent toujours $20,000 au total.

L'année suivante, il vend les animaux $10,000 et utilise toutes les fournitures dans son exploitation agricole.

A. Règles actuelles : comptabilité de caisse

(i) Première année

Bénéfice (caisse)	$25,000
Frais d'intérêt	($30,000)
Perte (caisse) avant achats	($5,000)
Achats d'animaux et de fournitures	($20,000)
Perte (caisse)	($25,000)

(ii) Deuxième année

Bénéfice (caisse)	$10,000

B. Règles proposées : comptabilité de caisse avec rajustement au titre des stocks

(i) Première année

Bénéfice (caisse)	$25,000
Frais d'intérêt	($30,000)
Perte (caisse) avant achats	($5,000)
Achats d'animaux et de fournitures	($20,000)
Perte (caisse)	($25,000)
Rajustement au titre des stocks	$20,000
Perte agricole déductible	($5,000)

(ii) Deuxième année

Bénéfice (caisse)	$10,000
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($20,000)
Perte agricole déductible	($10,000)

4. L'agriculteur D a une perte de $5,000 en comptabilité de caisse pendant trois ans. Il a cependant acheté, la première année, un cheval de course payé $25,000, qu'il a revendu $15,000 la troisième année.

A. Règles actuelles : comptabilité de caisse

(i) Première année

Perte (caisse) avant achats	($5,000)
Achat d'un cheval de course	($25,000)
Perte (caisse)	($30,000)

(ii) Deuxième année

Perte (caisse)	($5,000)

(iii) Troisième année

Bénéfice (caisse)	$10,000

B. Règles proposées : comptabilité de caisse avec rajustement au titre des stocks

(i) Première année

Perte (caisse) avant achats	($5,000)
Achat d'un cheval de course	($25,000)
Perte (caisse)	($30,000)
Rajustement au titre des stocks	$25,000
Perte agricole déductible	($5,000)

(ii) Deuxième année

L'agriculteur D possède toujours son cheval de course en fin d'année et peut démontrer que sa valeur a baissé. La diminution admissible de la valeur d'un cheval serait de 10 pour cent au maximum. Ainsi, la valeur du cheval la deuxième année, aux fins du rajustement au titre des stocks, serait de $22,500.

Perte (caisse)	($5,000)
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($25,000)
Perte (caisse)	($30,000)
Rajustement au titre des stocks	$22,500
Perte agricole déductible	($7,500)

(iii) Troisième année

Bénéfice (caisse)	$10,000
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($22,500)
Perte agricole déductible	($12,500)

Si le cheval n'avait pas perdu de valeur la deuxième année, les résultats auraient été les suivants au cours des deuxième et troisième années :

Deuxième année

Perte (caisse)	($5,000)
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($25,000)
Perte (caisse)	($30,000)
Rajustement au titre des stocks	($25,000)
Perte agricole déductible	($5,000)

Troisième année

Bénéfice (caisse)	($10,000)
Rajustement au titre des stocks, année précédente	($25,000)
Perte agricole déductible	($15,000)

On remarque que la perte totale sur les trois années ($25,000) aurait été de $15,000, sauf que le cheval a été acheté $25,000 et revendu $15,000.

Comme le démontrent ces exemples, le revenu total ou la perte agricole totale restent les mêmes dans le temps, mais les fluctutations du revenu agricole sont moins prononcées dans le nouveau régime proposé.

Il est cependant clair que des dispositions transitoires sont nécessaires à l'égard des animaux de ferme et des fournitures qui restent des années précédant l'instauration des nouvelles règles proposées et qui ne seraient pas encore utilisés ou vendus. En absence d'allégement transitoire, la nécessité de corriger les pertes en comptabilité de caisse au titre des stocks détenus pourrait exiger un rajustement des pertes, d'après les nouvelles règles, en fonction du coût d'articles de stocks acquis avant la mise en place du nouveau système. Cela pourrait avoir pour résultat de refuser la déduction des pertes d'exploitation courantes de certains agriculteurs au cours des premières années d'application du nouveau régime.

Il existe trois façons possibles d'accorder des allégements transitoires. Ces mécanismes feront également l'objet des consultations portant sur la proposition de rajustement au titre des stocks. Les deux premières méthodes obligeraient les agriculteurs à faire l'inventaire de leurs animaux de ferme et fournitures à l'entrée en vigueur du nouveau système. Seuls les articles de stocks dont le coût serait déduit après cette date feraient l'objet d'un rajustement.

La première obligerait les agriculteurs à noter les articles particuliers compris dans ce stock d'ouverture. Les agriculteurs devraient en garder la trace jusqu'à ce qu'ils soient vendus ou utilisés dans l'exploitation agricole. Cette tâche serait lourde et, dans certains cas, impossible.

La deuxième méthode obligerait les agriculteurs à évaluer leur stock d'ouverture. Seule la valeur des stocks et des fournitures en fin d'année, qui dépasserait cette valeur d'ouverture, ferait l'objet du rajustement au titre des stocks. Le problème causé par cette méthode est que cette valeur serait reportée indéfiniment, même si le contribuable ne détenait plus les articles de stock. Il serait possible d'échapper à l'application de la nouvelle disposition en s'assurant que la valeur totale des animaux de ferme et des fournitures ne tombe jamais en dessous de cette valeur d'ouverture. De plus, comme les contribuables pourraient acquérir des stocks appréciables d'animaux et de fournitures dans le cadre de l'ancien système, déclarer une forte perte et, ainsi, différer indéfiniment un revenu équivalant, cette méthode présente des risques d'abus. Ce n'est donc pas une solution pratique.

La troisième solution, celle qui est recommandée, n'obligerait pas les agriculteurs à évaluer leur stock d'ouverture. Pour tenir compte de l'effet du rajustement au titre des stocks déjà détenus par le contribuable, l'obligation de réduire les pertes calculées en comptabilité de caisse serait mise en vigueur progressivement au cours

des quatre premières années d'application de la nouvelle disposition (par exemple, pour réduire le rajustement au titre des stocks de $15,000 la première année et de $12,000, $9,000 et $5,000, respectivement, les trois années suivantes). Les exemples suivants illustrent le fonctionnement de cette disposition transitoire.

1. L'agriculteur A a un bénéfice de $10,000 en comptabilité de caisse avant déduction des frais d'intérêt et des achats d'animaux, au cours de la première année d'application du rajustement au titre des stocks. Il a $15,000 de frais d'intérêt et a acheté pour $30,000 d'animaux de ferme, dont il lui reste $20,000 en fin d'année.

Bénéfice (caisse)	$10,000
Frais d'intérêt	($15,000)
Perte (caisse) avant achats	($5,000)
Achats d'animaux	($30,000)
Perte (caisse)	($35,000)
Rajustement au titre des stocks ($20,000 - $15,000)	$5,000
Perte agricole déductible	($30,000)

2. L'agriculteur B a un bénéfice de $20,000 en comptabilité de caisse avant déduction des frais d'intérêt et les achats d'animaux. Il a $45,000 de frais d'intérêt. Il achète pour $10,000 d'animaux de ferme dans l'année, mais détient déjà des animaux dont le coût a été déduit les années précédentes, représentant un total de $25,000 d'articles de stock en fin de l'année. C'est la première année d'application du nouveau système.

Bénéfice (caisse)	$20,000
Frais d'intérêt	($45,000)
Perte (caisse) avant achats	($25,000)
Achats d'animaux	($10,000)
Perte (caisse)	($35,000)
Rajustement au titre des stocks ($20,000 - $15,000)	$10,000
Perte agricole déductible	($25,000)

Conclusion

Le gouvernement tient à s'assurer de l'équité du régime fiscal pour les agriculteurs. Cependant, si l'on veut maintenir les avantages qui leur sont actuellement offerts, il faut modifier le régime fiscal pour que ces avantages ne s'appliquent pas à d'autres sources de revenu. Le gouvernement mènera des consultations pour essayer d'obtenir un consensus sur le mécanisme à mettre en oeuvre pour atteindre ce résultat, de manière que les objectifs de la réforme fiscale, dans le cas des agriculteurs, puissent être réalisés d'une façon qui soit comprise et acceptée par le monde agricole.